

Die Sozialinvestitionsperspektive der Europäischen Union - ein neoliberaler Wolf im keynesianischen Schafspelz?

Leibetseder, Bettina

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Leibetseder, B. (2016). Die Sozialinvestitionsperspektive der Europäischen Union - ein neoliberaler Wolf im keynesianischen Schafspelz? *SWS-Rundschau*, 56(1), 48-66. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59768-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Sozialinvestitionsperspektive der Europäischen Union – ein neoliberaler Wolf im Schafspelz?

Bettina Leibetseder (Linz)

Bettina Leibetseder: *Die Sozialinvestitionsperspektive der Europäischen Union – ein neoliberaler Wolf im Schafspelz?* (S. 48–66)

Als Ausweg aus der neoliberalen Sozialpolitik der letzten Jahre wird die Sozialinvestitionsperspektive von internationalen und europäischen, politischen und akademischen Akteuren/innen forciert. Widersprüchlich sind aber die Konzeption des Ansatzes sowie die politischen Reformvorschläge. Der Beitrag geht der Frage nach, wie neoliberal die Sozialinvestitionsperspektive der Europäischen Kommission tatsächlich ist. Mit Hilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse und einer daran anschließenden diskursiven Auseinandersetzung wird das europäische Sozialinvestitionspaket hinsichtlich dessen politischer Handlungsvorschläge analysiert. Die konzeptionelle Zweideutigkeit schlägt sich auf die Dokumenteninhalte nieder, wo neben Privatisierung von staatlichen Aufgaben und stärkerer Arbeitsmarkteinbindung auch mindestsichernde Elemente und verbesserte Chancengleichheit gefordert werden. Forciert werden die Stärkung der europäischen Steuerungsmechanismen und die Implementierung von Ergebnisorientierung und Kontrollmechanismen auf nationalstaatlicher Ebene und damit *New Public Management*.

Schlagworte: Sozialinvestitionsperspektive, Österreich, Europäische Union, Neoliberalismus, Sozialpolitik

Bettina Leibetseder: *The Social Investment Perspective of the European Union – a Neoliberal Fist in Keynesian Social Glove?* (pp. 48–66)

On European level, academics and politician alike herald the social investment as panacea, which may counteract pure neo-liberal social policies. Some critics emphasized the contradictory notions of the concept and the reform proposals. This article considers the question, how neo-liberal the social investment perspective of the European Commission is? We investigate at first the social investment package of the European Commission via a qualitative content analysis and then elaborate on core dimensions discursively. The conceptual ambiguity is clearly apparent in the content of the documents: certain costs should be shifted to the private realm with an emphasis on market integration; however, systems of social protection should provide a minimum support and recognize equal opportunity. The European level is expected to expand its steering capacities and to propose output management, control mechanisms and other New Public Management tools.

Keywords: social investment perspective, Austria, European Union, neoliberalism, social policy

1. Einleitung

Die Sozialinvestitionsperspektive, die eine präventive, arbeitsmarktorientierte und humankapitalbildende Sozialpolitik forciert, wird von internationalen und europäischen sowie politischen und akademischen Akteuren/innen als Ausweg aus der neoliberalen Sozialpolitik der vergangenen Jahre gesehen. Von der OECD und der Europäischen Union wird diese Strategie forciert, um Wirtschaftswachstum und Sozialpolitik besser zu verknüpfen und um einen Ausweg aus der Wirtschaftskrise zu finden, wobei die Europäische Kommission (2013) ein Sozialinvestitionspaket vorgestellt hat.

In Österreich wurde die Sozialinvestitionsperspektive von politischer Seite bisher verhalten rezipiert, obwohl einige Reformen im Bereich der sozialen Dienstleistungen, der Aktivierung von Nicht-Erwerbstätigen und der Mindestsicherung in diese Richtung weisen (Fink 2015). Im Grunde genommen sieht das österreichische Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz diese sozialpolitische Re-Konzeption der Europäischen Kommission aufgrund des demografischen Wandels und der wirtschaftlichen Situation als wesentlich an. Um einen »angemessenen und nachhaltigen Sozialschutz« in Anlehnung an das Konzept der Europäischen Kommission erreichen zu können, sollen Sozialausgaben »wirksam« verwendet werden, was vor allem die Partizipation in Gesellschaft und Arbeitsmarkt durch eine Qualifikationsanhebung betreffen soll. In Bezug auf die unterschiedlichen Lebensphasen sollen dauerhafte und präventive Maßnahmen gesetzt und v. a. Kinder und Jugendliche gefördert werden.¹

Auf internationaler Ebene unterstützen zahlreiche Autoren/innen (Palier et al. 2011, Vandenbroucke/Vleminckx 2011, Morel et al. 2012b, Van Kersbergen/Hemerijck 2012, Hemerijck 2013, Vandenbroucke et al. 2013) das neue Konzept. Rückwirkend wurde die Sozialinvestitionsperspektive zum eigentlich tragenden Denkmuster der sozialpolitischen Änderungen der letzten Jahre erklärt (Morel et al. 2012a, Van Kersbergen/Hemerijck 2012, Hemerijck 2013). Die anschließende sozialwissenschaftliche Debatte umfasste die Definition und die Berechnung von Sozialinvestitionen (Barbier 2012, Nolan 2013, Deeming/Smyth 2015), die eingeschränkte normative Konzeption von sozialen Rechten (Jenson 2009, Ascoli 2012, Barbier 2012, Ellison/Fenger 2013a) und die sozialpolitischen Reformen und deren gesellschaftliche Auswirkungen (Cantillon 2011, Barbier 2012, Beckfield 2012, Cantillon/Van Lancker 2013, Ellison/Fenger 2013b, Pintelon et al. 2013, Bothfeld/Rouault 2015, Deeming/Smyth 2015, Saraceno 2015).

Prinzipiell war eines der grundlegenden Argumente für die Sozialinvestitionsperspektive, dass eine Abkehr von einer rein neoliberalen Sozialpolitik stattfinden sollte (Morel et al. 2012a). Manche Autoren (Ascoli 2012, Barbier 2012, Beckfield 2012) sehen in dieser Idee im Wesentlichen nur neoliberale Elemente. Bisher wurde dieser Kritik nur wenig empirische Aufmerksamkeit geschenkt. Im vorgeschlagenen Beitrag gehe

1 http://www.sozialministerium.at/site/Soziales/EU_Internationales/Soziale_Angelegenheiten/Sozial-investitionen, 10. 11. 2015.

ich der Fragestellung nach, ob und wie weit die europäische Sozialpolitik, die mit dem Sozialinvestitionspakt vorgeschlagen wurde, eine neoliberale ist.

Verknüpfend mit der Sozialinvestitionsperspektive setzt sich der Beitrag in Kapitel 2 zuerst theoretisch mit neoliberaler Sozialpolitik auseinander. Im dritten Teil wird mit Hilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse und einer diskursiven Auseinandersetzung mit zentralen Aspekten dem Umfang und Inhalt der neoliberalen Ausrichtung des europäischen Sozialinvestitionspakets und dessen politischen Handlungsvorschlägen nachgegangen. In den Schlussfolgerungen fasse ich die wesentlichen Forschungsergebnisse zusammen und gehe auf die gesellschaftlichen und individuellen Auswirkungen der Konzeption des Sozialinvestitionspakets ein.

2. Sozialinvestition und Neoliberalismus

2.1 Sozialinvestitionsperspektive

Für die Europäische Kommission war ein Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments (Committee on Employment and Social Affairs 2012) ausschlaggebend, der Wirtschaftskrise mit einem Pakt für soziale Investitionen entgegenzuwirken, um sozialpolitischen Aspekten wieder vermehrt Aufmerksamkeit zu schenken. Neben dem Zweck des Sozialschutzes und der staatlichen Konjunkturpolitik erfüllt Sozialpolitik die Funktion der Sozialinvestition, welche gestärkt werden soll (Europäische Kommission 2013). Soziale Investitionen werden als »Investitionen in Menschen« definiert, »(d)abei geht es um Strategien, die es Menschen erlauben, ihre Fähigkeiten und Qualifikationen zu verbessern und sich uneingeschränkt am Arbeits- und Gesellschaftsleben zu beteiligen. Zu den zentralen Politikbereichen gehören hier Bildung, hochwertige Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung, Weiterbildung, Hilfe bei der Arbeitssuche und Wiedereingliederung.«²

Einerseits soll Sozialpolitik das »Humankapital« der Bürger/innen erhöhen und andererseits Anreize setzen, dass dieses entsprechend genutzt wird (Hemerijck/Vandenbroucke 2012). Um das zu erreichen, sollen sozialpolitische Investitionen als lebensverlaufsspezifisch betrachtet werden (Kvist 2015), die auf individueller, familiärer und gesellschaftlicher Ebene dazu beitragen, dass die Bürger/innen Transformationen und damit einhergehenden Unsicherheiten besser entgegenen können. In diesem Sinn sollen »präventive«, etwa gute Schul- und Fortbildung, gesundheitsfördernde Maßnahmen, anstatt »reaktiver« Leistungen, etwa Arbeitslosengeld oder Invaliditätspension, gewährt werden, die in allen Lebensphasen Individuen auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Gegebenheiten vorbereiten. Mit sozialpolitischen Reformen sollen Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum sowie sozialer Zusammenhalt gleichzeitig gefördert werden, weil neben Nachfrage- auch Angebotsinstrumente angewandt werden. Zu den Angebotsinstrumenten zählen eine Flexibilisierung und Europäisierung des Arbeitsmarkts sowie eine aktivierende Sozialpolitik, die Arbeitsaufnahme mit einer geringeren Leistung in ökonomischen Aufschwungsphasen priorisiert. Zu den

2 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=de>, 10. 10. 2015.

Nachfrageinstrumenten gehören der Ausbau der sozialen Dienste und Förderungen in Bildung sowie erhöhtes Arbeitslosengeld in wirtschaftlich schlechteren Zeiten. Öffentliche Investitionen sollen das Qualifikationsniveau auf die Anforderungen der Ökonomie heben, hierbei qualifizierte Arbeitsplätze und gleichzeitig Chancengleichheit für Individuen schaffen. Staatliche Aufgaben verändern sich dadurch, da hierbei grundsätzlich alle Erwerbsfähigen in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen, wobei aber keine vollständige Deregulierung des Arbeitsmarktes und der Individualisierung der Risiken durch einen Abbau der sozialen Sicherungssystemen erfolgen sollte. Somit würde von einer alleinigen Absicherung über die Erwerbstätigkeit mit einem wachsenden Niedriglohnsektor und verstärkten Sanktionsmaßnahmen im Falle von Arbeitslosigkeit abgesehen (Morel et al. 2012a, Morel et al. 2012b).

Tabelle 1: Synthese der Sozialinvestitionsperspektive in der Sozialpolitik

Perspektive	Keynesianische Sozialpolitik	Neoliberale Sozialpolitik	Sozialinvestition
Ursache von Arbeitslosigkeit	niedrige Nachfrage	niedriges Angebot	niedrige Qualifikationen
Wirtschaftspolitische Auswirkungen von Sozialpolitik	Ausgleich über Konjunkturzyklen	Kostenfaktor und wirtschaftlich ineffizient	Vorbedingung für Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum
Prinzip	Soziale Gleichheit	Eigenverantwortung	Chancengleichheit
Staatliche Aufgabe	Ausbau des Wohlfahrtsstaats	Rückbau des Wohlfahrtsstaats	Umbau des Wohlfahrtsstaats
Ausrichtung	Entwicklung	Deregulierung	Investition

Übersetzt und adaptiert von Morel et al. (2012a), 12–13.

Neben neoliberalen Politiken soll soziale Absicherung weiterhin gewährleistet bleiben. Soziale Leistungen können nicht einfach reduziert werden, da sie für eine verstärkte Arbeitsmarktausrichtung notwendig sind (Morel et al. 2012b, 359). Die Umverteilungsfunktion des Wohlfahrtsstaates bleibt so gemäß der Sozialinvestitionsperspektive von Gøsta Esping-Andersen (2002), aber auch jener von Anthony Giddens (1998) erhalten. Laut Giddens soll soziale Ungleichheit zugelassen werden, wenn dies das Wirtschaftswachstum erhöht und die Wettbewerbsfähigkeit stärkt. Soziale Leistungen in der Perspektive der Sozialinvestition sollen an ihrem »produktiven« Beitrag bzw. an deren Auswirkungen auf die »wirtschaftliche Effizienz« (Morel et al. 2012a, 5) gemessen werden, was umverteilende Aspekte in den Hintergrund rücken lässt.

Ginge es sozialpolitisch nur noch um die Herstellung von sozialer Chancengleichheit, würde in einem neoliberalen Verständnis zwischen »Gewinnern/innen« und »Verlierern/innen« nicht weiter umverteilt werden, während in einem sozialdemokratischen Ansatz Chancengleichheit alleine soziale und demokratische Rechte einschränken würde (Plant 2010). Es könnte in diesem Zusammenhang zu einem Matthäuseffekt, im Sinne von dem, dass wer hat, dem wird gegeben, kommen (Rigney 2010), wenn die Sozialinvestitionsperspektive eine alleinige Ausrichtung am Wirt-

schaftswachstum erfahren und Investitionen für schon besser gestellte Gruppen mehr gesellschaftliche Rendite erwarten lassen würden. Ein Resultat, das europäischen Sozialreformen bereits attestiert wurde (Cantillon 2011, Pintelon et al. 2013).

Die Sozialinvestitionsperspektive fokussiert auf einen Umbau wohlfahrtsstaatlicher Sicherungsmechanismen. Investitionen in soziale Dienstleistungen und in Ausbildung sollten private Investitionen fördern anstatt sie zu verdrängen (Hemerijck 2013). Entgegen dem vorherrschenden neoliberalen Paradigma des »Crowding-Out«³ von privatem Engagement durch zu viel Staat soll eine hohe Staatsquote erhalten bleiben.

Um die sozialen Investitionen zu finanzieren, ohne das staatliche Budget zu belasten, sollten die Ressourcen neu verteilt werden. Aspekte sozialer Gerechtigkeit in der Gegenwart werden in diesem Prozess nachrangig behandelt. Morel et al. (2012a, 11) wollen eher Chancengleichheit für zukünftige Generationen herstellen, als Einkommensunterschiede in der heutigen Gesellschaft auszugleichen.⁴ Nunmehr könnte man hier überspitzt feststellen, dass in der Gegenwart ausbeuterische Praktiken akzeptiert werden, um in Zukunft eine sozial gerechtere Gesellschaft erreichen zu können.

Die Sozialinvestitionsperspektive kann als Versuch gesehen werden, das Europäische Sozialmodell wieder auf die Agenda von Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union zu bringen und sozialdemokratische Ideen zwischen Keynesianismus und Neoliberalismus zu entwickeln. Dabei ist zu bedenken, dass die Sozialinvestitionsperspektive von der Europäischen Kommission genützt werden könnte, um stärker auf der nationalstaatlichen Ebene einzugreifen (Ellison/Fenger 2013b). Die Kommission könnte eine Vermittlungsfunktion einnehmen, die Handlungsmöglichkeiten in wirtschaftlichen Transformationsprozessen aufzeigt.

Jedoch kann die Rolle der Vermittlerin in eine der Regulation übergehen. Im Gegensatz zu einem früheren Verständnis von neoliberaler Politik als deregulierend wird sie als stark eingreifend gesehen (Schmidt/Thatcher 2013), in der wirtschaftliche Ziele den gesellschaftlichen übergeordnet werden. Überdies waren sozialdemokratische Reformansätze der späten 1990er- und frühen 2000er-Jahren stark der Kritik ausgesetzt, selbst neoliberal zu sein (vgl. hierzu etwa Hale et al. 2004). Desgleichen wurde das Europäische Sozialmodell als vieldeutiges politisches wie wissenschaftliches Konzept beschrieben, das differenzierte politische Ausrichtungen ermöglicht (Jepsen/Serrano Pascual 2005).

Wenngleich auf politisch-öffentlicher Seite die Sozialinvestitionsperspektive in Österreich kaum debattiert wurde, wird diese doch im administrativen Bereich (Sozialministerium 2014) wie in Interessenverbänden (Buxbaum 2014) rezipiert. Der nationale Bericht des Sozialministeriums an die Europäische Union sieht Sozialinvestitionen in Erziehung und Bildung von Kindern, in Arbeitsanreize für Erwerbslose und soziale

3 »Crowding-Out« erklärt das geringe Wirtschaftswachstum mit einem zu großen staatlichen Anteil an der Wirtschaft. Langfristig gesehen würden staatliche Einnahmen sinken, wenn eine zu hohe Steuerbelastung die Investitionsfähigkeit der Privatwirtschaft einschränkt und zu einem geringen Wirtschaftswachstum führen würde (Fitzpatrick 2011, Farnsworth/Irving 2013).

4 Englischer Originalwortlaut: »(T)he focus being more on the life cycle and on the future than on equality of outcomes in the present.«

Dienste für Pflegebedürftige als notwendig an. Gesundheits- und Pensionssysteme sollen »zweckmäßige« Leistungen durch »nachhaltige« Reformen bringen. Wenngleich der als unumgänglich bezeichnete budgetäre Sparkurs durch Kürzungen bei Verwaltung und Förderungen erfolgen soll, sollen »bedarfsorientierte« soziale Investitionen getätigt werden (Sozialministerium 2014), wobei eine »effizientere« Ressourcenverwendung durch Mikrosimulationen, die etwa die Auswirkungen von geplanten Reformen auf Einkommensverteilung und Arbeitsmarktbeteiligung modellhaft berechnen sollen, erzielt werden soll.

2.2 Neoliberale Sozialpolitik

Was sich hinter diesen administrativen Aussagen verbirgt, ist nicht so einfach zu entschlüsseln. Neoliberalismus wird nicht einheitlich definiert und umfasst verschiedene Bedeutungen (Harvey 2010, Peck 2013). Gängige Konzepte gehen davon aus, dass der Neoliberalismus auf De-Regulierung, Privatisierung und Vermarktlichung aufbaut und damit eine von niedriger Inflation getriebene Wirtschaftspolitik verfolgt (Cahill 2014). Dies führt einen Wohlfahrtsstaat in eine Situation des unentwegten Sparkurses (Pierson 1994, Blyth 2013). Darüberhinaus kann Neoliberalismus eine spezifische Rationalität hervorbringen, die Individuen, Gesellschaft und Staat transformiert: mit einer normativen Konnotation, die über die Definition von Neoliberalismus als eine spezifische Form des Kapitalismus oder als eine Ideologie hinausgeht. Wendy Brown (2015, 32) begreift Neoliberalismus in diesem Sinne als eine spezifische soziale Ordnung, die eine Form der normativen Begründung vorantreibt, sodass ökonomisches Denken und die entsprechenden Instrumente als einzig mögliche Rationalität in allen Sphären handlungsanleitend werden.⁵

Im Allgemeinen wird eine neoliberale Sozialpolitik durch die Dimensionen Privatisierung, Vermarktlichung und Deregulierung beschrieben. Privatisierung forciert die Finanzierung von sozialen (Dienst-) Leistungen durch private, gewinnorientierte Anbieter/innen. Sie verlagert desgleichen die Verantwortung und Verpflichtung von der gesellschaftlichen auf die individuelle Ebene (etwa durch Aktivierungspolitik und Reduktion der Sozialleistungen, vgl. Dean 1998, 2003, Hacker 2004, Peck 2010).

Vermarktlichung führt dazu, dass Wettbewerbs (-ähnliche) Mechanismen gestärkt werden, was Bürger/innen zu Konsumenten/innen macht. Von staatlicher Seite sollen öffentliche Vergabeverordnungen wettbewerbskonform geregelt werden. Bei (Dienst-) Leistungen, die nicht dem Markt überantwortet werden können, sollen durch *New Public Management* (öffentliche Reformverwaltung) mit Hilfe von Managementansätzen, die aus der Privatwirtschaft stammen, »effizient und effektiv« Ziele erreicht werden (Hood 1991, Clarke/Newman 1997, Clarke 2007, Harvey 2010).

Deregulierung bzw. Liberalisierung hat dazu geführt, dass wohlfahrtsstaatlicher Leistungsausbau nicht mehr möglich ist, weil internationale Wettbewerbsfreiheit staat-

5 Englischer Originalwortlaut: »...as an order of normative reason that, when it becomes ascendant, takes shape as a governing rationality extending a specific formulation of economic values, practices, and metrics to every dimension of human life.«

liche Umverteilung einschränkt (Peck 2010, Blyth 2013, Block/ Somers 2014). Auf individueller Ebene formt Deregulierung prekäre Arbeitsverhältnisse, da die Arbeitsmarktmobilität erhöht wird (Harvey 2010, Peck 2010). Trotzdem bedeutet Neoliberalismus nicht Deregulierung alleine; staatliche Bestimmungen werden benötigt, um Wirtschaft und Gesellschaft zu lenken. Diese sollen handlungsanleitend für Individuen sein bzw. disziplinierend eingreifen (King 1999, Peck 2010, Soss et al. 2011). Demokratische Institutionen werden durch nicht-demokratische, meistens supranationale Organisationen eingeschränkt. Dabei bilden sich teilweise technokratische oder semi-automatische Strukturen, wo Entscheidungen unabhängig von politischen Meinungsbildungsprozessen anhand von vorgeblich ökonomisch determinierten Kriterien bei Eintreffen von volkswirtschaftlichen Kennzahlen ausgelöst werden (Jessop 1999, Harvey 2010, Obinger et al. 2013, Block/ Somers 2014).

3. Das Sozialinvestitionspaket der Europäischen Union

Um der Frage nachzugehen, wie neoliberal die Sozialinvestitionsperspektive der Kommission ist, betrachten wir nun die entsprechenden Dokumente konkret. Damit fokussiert dieser Beitrag nicht auf die Idee der Sozialinvestitionsperspektive, sondern auf die Übernahme dieses Konzepts in Grundsatzpapiere durch politische Akteure/ innen. Die Sozialinvestitionsperspektive führte zur Veröffentlichung einer Reihe von unterschiedlichen Dokumenten durch die Europäische Kommission und das Europäische Parlament unter der Bezeichnung Sozialinvestitionspaket (Committee on Employment and Social Affairs 2012, European Commission 2013i, European Commission 2013f, European Commission 2013d, European Commission 2013e, European Commission 2013g, European Commission 2014k, European Commission 2013h, European Commission 2013c, European Commission 2013j, European Commission 2013b, European Commission 2013a, DG (Directorate General for) Employment Social Affairs and Inclusion 2014).⁶ Um dieses Datenkonvolut angemessen analysieren zu können, habe ich einen systematischen qualitativen Zugang gewählt, der Breite und Tiefe ermöglicht, weil das Material zuerst quantitativ ausgewertet und im Anschluss qualitativ interpretiert wird (Mayring 2000, Schreier 2014).

In den Dokumenten wurden alle Stellen in die Analyse einbezogen, die Intentionen oder Anleitungen für Regierungen beinhalten. Teile, die soziale Problemlagen beschreiben oder sozialwissenschaftliche Erklärungen bieten sollen, also sogenannte *Best-Practice*-Beispiele im Detail darstellen, bleiben unberücksichtigt. So wurden Ziele,

6 Dokumente, die im Nachhinein als inspiriert von der Perspektive erklärt worden sind, wurden nicht in die Untersuchung einbezogen. Alle anderen Dokumente wurden vollständig mit einbezogen, wobei das Dokument zur Ausschreibung von Sozialen Diensten, die einem allgemeinen Interesse dienen (European Commission 2013d), sowie das Dokument, welches die soziodemografische Begründung für die Strategie darlegte und weniger Handlungsanleitungen für Reformen bot (European Commission 2013f), nach einer ersten Durchsicht ausgelassen wurden. Zudem wurden Dokumente zur Europäischen Beschäftigungsstrategie, das Weißbuch zu Pensionen (European Commission 2012) und ein vorangegangenes Dokument zur Aktivierung (European Commission 2008) nicht in die Analyse einbezogen.

Handlungen oder Interventionen, die Verwaltung und Politiker/innen für Reformen anleiten, manuell markiert und in einem nächsten Schritt den drei Dimensionen zugeordnet. Der zuerst konzeptionell erstellte Coderahmen von Privatisierung, Vermarktlichung und Deregulierung wurde nach einer Prüfphase adaptiert, um Unterkategorien mit dazugehörigen Beschreibungen und Beispielen bilden zu können, die sich wechselseitig ausschließen (Schreier 2014).

Die einzelnen Textpassagen wurden nicht thematisch untergliedert, sondern durch formelle Kriterien geteilt. Das untersuchte Material stellt verschiedene Handlungsanweisungen dar, die meistens in Sätze untergliedert sind.⁷ Damit überschneidet sich in den allermeisten Fällen die interne Struktur mit jenen der gebildeten Kategorien, was für Schreier (2012) ein Gliederungsmerkmal ist. Das Ende eines Satzes leitet in eine neue Zielvorstellung oder Aktivität über. Zudem kann das Ausmaß der Kategorien bei Sätzen als Segmente leichter verglichen werden. Nach der manuellen Codierung der ausgewählten Textpassagen mit MaxQDA wurden alle (Sub-) Kategorien noch einmal überprüft. Dabei wurden Inkonsistenzen reduziert, um dann die Ergebnisse in Excel zu exportieren, um sie zu quantifizieren. Im Großen und Ganzen waren fast alle Sätze einer Dimension zuteilbar, bei den wenigen Überschneidungen wurden sie dem überwiegenden Aspekt zugeordnet.⁸

Die Abgrenzung der Dimensionen ist wie folgt: Unter Privatisierung fielen Beispiele, die Ausgaben oder Einnahmen der öffentlichen Hand erhöhen oder verringern bzw. die Kosten zu öffentlich-privaten Partnerschaften transferieren sollten. Vermarktlichung subsummierte alle Aspekte der Verwaltungsreform und Wettbewerbsgenerierung, wo spezifische Finanzierungs- und Wettbewerbsmechanismen vorgeschlagen werden. Hingegen markierte Liberalisierung alle anderen Regelungen, die in das individuelle, institutionelle oder gesellschaftliche Zusammenleben staatlich eingreifen sollten oder eine staatliche Einflussnahme zurücknehmen sollten.

Betrachtet man die Verteilung der Nennungen (siehe Tabelle 2), wird ersichtlich, dass von den 1.151 Sätzen etwas weniger als die Hälfte Privatisierung (480), ein Drittel Vermarktlichung (382) und knapp unter einem Viertel Liberalisierung (289) betreffen. Überraschenderweise befassten sich die meisten Stellen innerhalb der Kategorie *Privatisierung*, die die Kosten und die Verantwortung entweder dem Staat oder dem Individuum zuordnet, mit Handlungen, die eine Ausweitung des öffentlichen Sektors zur Folge hätten. 60 Prozent aller Segmente in dieser Kategorie ordnen den Bedarf an Ressourcen und sozialen Diensten dem Staat zu; unter anderem werden hochwertige Beschäftigung, universelle Dienstleistungen und eine ausreichende soziale Sicherung verlangt. Weniger als ein Viertel der Nennungen verortete die sozialen Risiken bei den Individuen oder forderte eine verstärkte Arbeitsmarktbeteiligung. In einigen Fällen

7 In manchen Fällen wurden Beschreibungen von spezifischen Maßnahmen in langen Sätzen aneinandergereiht, die mit Semikolons oder Gliederungspunkten getrennt wurden. In solchen Fällen wurde die Abgrenzung durch ein Semikolon oder einen Unterpunkt als neues Segment gewählt.

8 Methodisch ist eine Zuordnung zu mehreren Dimensionen möglich. Im Gegensatz dazu soll eine Zuteilung zu einer Subdimension immer eindeutig sein, ansonsten sind die Subdimensionen nicht klar abgrenzend und umfassend definiert (Schreier 2014).

wurden selektive, d. h. bedarfs- und einkommensgeprüfte Leistungen genannt, um die staatlichen Ausgaben zu reduzieren. Bei knapp unter einem Zehntel der Nennungen war eine Zuordnung nicht möglich, da etwa gleichzeitig der Ausbau von universellen und selektiven Leistungen gefordert oder budgetärer Spardruck gemeinsam mit dem Ausbau hochwertiger Dienstleistungen genannt wurde. Zudem wurde manchmal die Kollaboration zwischen privaten oder sozialwirtschaftlichen und öffentlichen Akteuren/innen als möglicher Ausweg für die Bereitstellung von sozialen Diensten oder bei der Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen gesehen.

Tabelle 2: Codings – Privatisierung, Vermarktlichung und Liberalisierung

Privatisierung (n, %)			Vermarktlichung (n, %)			Liberalisierung (n, %)		
Öffentlich			Nicht-Wettbewerbsorientiert			Regulation		
	288	60%		0	0%		117	40%
Privat			Wettbewerbsorientiert			Deregulation		
	111	23%		38	10%		8	3%
Privat-Öffentlich	37	8%	New Public Management	342	90%	Institution	126	44%
Ambivalent	44	9%	Ambivalent	2	1%	Bürger/innen	38	13%
Summe	480	100%		382	100%		289	100%

Vermarktlichung setzt der traditionellen Verwaltung ein Ende und sieht in vielen Fällen Formen von *New Public Management* vor. In rund 90 Prozent der Fälle wurde der Ausbau von Kontrollmechanismen, Benchmarks und Indikatoren gefordert, um die Steuerung auf eine Ziel- und Ergebnisorientierung umstellen zu können. Ein verstärktes Monitoring und Controlling sollte den Nationalstaaten und der Europäischen Union die Evaluierung ermöglichen. Niemals wurde ein Abgang von der Wettbewerbsorientierung durch die Einführung einer Sozialversicherung oder eine traditionelle regelgeleitete und hierarchische Verwaltung gefordert. Trotzdem wurden nur 38 Mal reine Marktelemente wie Mikrofinanzierung, Finanzierung für soziale Unternehmen oder sogenannte »*social investment bonds*« (Sozialinvestitionsanleihen) als Strategien beschrieben, allerdings wird immer wieder auf die Einhaltung des Wettbewerbsrechts eingegangen.

Liberalisierung umfasst weniger Deregulierung, was nur die freie Mobilität von Arbeitern/innen innerhalb der EU betraf, als vielmehr die Umwandlung und Re-Regulierung der Gesellschaft für die gegenwärtigen und zukünftigen wirtschaftlichen Verhältnisse. 117 Segmente forderten, Anti-Diskriminierungsbestimmungen umzusetzen, Arbeitsbedingungen zu verändern, die Mobilität der Arbeitnehmer/innen durch Bestimmungen zu verbessern, Aktivierungsprogramme auszubauen, Gesundheitsbetreuung zu adaptieren sowie die Regulierung von Bildung und Wohnbedarf durchzuführen. Es handelte sich weniger um die Rechte und Verpflichtung von Individuen (13 Prozent) als um die Verteilung von Kompetenzen und Aufgaben zwi-

schen (sub-) nationaler und europäischer Ebene sowie die Einbindung von Sozialpartnern (44 Prozent).

3.1 Re-Regulierung von Gesellschaft und Mitgliedsstaaten

Im Gegensatz zu früheren Reformbestrebungen (siehe etwa European Commission 2010) geht es weniger um die Flexibilisierung bzw. Deregulierung von Beschäftigung, bei der nur beiläufig erwähnt wird, dass die Flexibilität der Faktormärkte, also etwa Arbeit, wesentlich für eine funktionierende Währungsunion ist (European Commission 2013a, 9). Im Bereich der Mobilität von kleinen Unternehmen und Arbeitnehmern/innen werden Maßnahmen als notwendig erachtet, um den Bedarf geografisch besser mit dem Angebot abstimmen zu können. Neben dem Abbau von Barrieren, die Menschen von einem Umzug abhalten, erwähnt das Papier u. a. die Anrechenbarkeit von Sozialversicherungszeiten und von Ausbildungen, den Zugang zu Arbeitslosen- und Gesundheitssystemen sowie die europaweite Veröffentlichung von Jobangeboten, die Zusammenarbeit der nationalen Arbeitsvermittlungsstellen und die Stärkung der europäischen Austauschprogramme (European Commission 2013a, European Commission 2013h, European Commission 2013j).

In vielen Fällen betreffen die Adaptierungen Individuen, wo etwa politische Eingriffe vorgeschlagen wurden, die individuelle Kapazitäten hinsichtlich der geforderten Flexibilität stärken sollen (weniger segregierende Schulen, eine Stärkung der tertiären Ausbildung sowie der Elternerziehung, spezifische Unterstützung bei der Arbeitssuche, präventive Angebote in den Bereichen Gesundheit, Unfall, Familie sowie Zwangsräumungen; vgl. Committee on Employment and Social Affairs 2012).

Für manche Gruppen, etwa Kinder und Wohnungslose, sehen die Dokumente mehr soziale Rechte vor, für andere wiederum werden zwar der Schutz vor Diskriminierung am Arbeitsmarkt, in den sozialen Sicherungssystemen und bei den sozialen Diensten als vorrangig betrachtet (Committee on Employment and Social Affairs 2012, European Commission 2013e, European Commission 2013a, European Commission 2013b, DG Employment Social Affairs and Inclusion 2014). Verstärkt sollen hingegen die Leistungen an Bedingungen für die Gruppe der arbeitsfähigen Erwerbslosen geknüpft werden, um im Gegenzug zum Leistungserhalt eine Reziprozität, etwa Arbeitssuche und -aufnahme, für die Bezieher/innen wiederherzustellen (European Commission 2013a, European Commission 2013g). Handelt es sich bei den Betroffenen jedoch um Eltern, sollte bei zu erwartenden negativen Auswirkungen auf die Kinder davon abgesehen werden. Diese Abwägung sollte genauso bei der Koppelung von Familienleistungen an einen Schulbesuch handlungsanleitend sein (European Commission 2013c).

Nicht nur das Verhalten von Bürgern/innen, sondern auch das Zusammenspiel der verschiedenen staatlichen Ebenen und Akteuren/innen sollte mit Hilfe der offenen

Methode der Koordinierung⁹ reformiert werden. Die Kompetenz der Mitgliedsländer in Sachen Sozialpolitik sollte nicht angetastet werden. Das betrifft sogar die Implementierung auf der lokalen Ebene.

Zuerst werden die Mitgliedsstaaten dazu aufgefordert, sich an die Vereinbarungen zu halten, die in den länderspezifischen Empfehlungen festgehalten wurden. Allerdings sollen diese wiederum den Erwägungen der Arbeitsdokumente entsprechen, die die nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme bewerten und von einem Sozialinvestitionsgedanken getragen sind (European Commission 2013a, European Commission 2013b). Zweitens unterstützt die Europäische Kommission die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung personell bei der Entwicklung und finanziell mit dem Europäischen Sozialfonds, was die Akzeptanz auf nationaler Ebene verstärken soll. Drittens sollen die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft auf allen Ebenen eingebunden werden (European Commission 2013b, European Commission 2013a) und es sollen Experten/innen-gruppen und Netzwerke gebildet werden, die dann entsprechend beraten (European Commission 2013h, European Commission 2013i, DG Employment Social Affairs and Inclusion 2014). Internationale Organisationen, wie etwa die OECD, sollen in ihrer beratenden Funktion gestärkt werden (European Commission 2013b, DG Employment Social Affairs and Inclusion 2014). Wenn dies nicht die erwünschten Effekte zeitigt, sind viertens weniger »sanfte« Methoden vorgesehen. Etwa soll nur noch dann gezahlt werden, wenn die vorgesehenen Strategien gegen Armut umgesetzt (European Commission 2013g) oder die davor abgestimmten Ziele mit den vorgeschlagenen Maßnahmen tatsächlich erfüllt werden (European Commission 2013k, 4). Es sollen zudem Vorbedingungen gestellt werden, wenn keine erfolgreiche Umsetzung im Rahmen der bestehenden institutionellen Zusammensetzung eines Mitgliedsstaats zu erwarten ist (European Commission 2013j).

Unterschiedliche regulative Instrumente, von disziplinierend bis partizipierend, adressieren Bürger/innen, Mitgliedsstaaten und andere Akteure/innen. Solche Vorstellungen gelten als Versuch der verstärkten europäischen Integration. Trotzdem könnte hierbei nicht-demokratisch legitimierten Regulierungsstrukturen Raum geschaffen werden.

3.2 Management- und Marktmechanismen

Das Sozialinvestitionspaket, so die Kommission (European Commission 2013g), könne nur wirksam werden, wenn es in der Gesamtheit übernommen wird; würden nur Teilbereiche umgesetzt, könne es nicht zur vollen Entfaltung der Durchschlagskraft kommen. Um dies zu erreichen, solle stärker kontrolliert und überwacht werden, weswegen die entsprechenden Mechanismen entwickelt werden sollen (European Commission 2013a). Somit wird eine neue Form der Administration eingefordert und darüber hinaus zuweilen die Einführung von Marktmechanismen.

9 Da die Europäische Union oder Kommission kaum bzw. nur geringe Kompetenzen im Sozialbereich für die Einführung von verbindlichen Rechtsakten hat, können hier nur über den unverbindlichen Vorschlag Mitgliedsstaaten zur Zusammenarbeit und zur Reform ihrer sozialen Sicherungssysteme mit gewissen Zielvorstellungen und -vorgaben angeregt werden.

Marktmechanismen bedeuten zuerst die Einhaltung der Vorgaben für das öffentliche Beschaffungswesen, um den Wettbewerb zu fördern (European Commission 2013d, European Commission 2013i). Zweitens sollen besondere Finanzierungsbestimmungen ausgestaltet werden, um für sogenannte »soziale Unternehmungen« den Zugang zu Finanzierungsquellen mit Hilfe von »*social investment funds*« zu ermöglichen. Ebenso sollen sogenannte »*social impact bonds*« erprobt werden, die über die Finanzmärkte verkauft werden und den Anleihekäufern/innen nur im Falle eines positiven »sozialen Ergebnisses« eine Rendite bringen würden.¹⁰ Drittens werden neben dem Staat und Unternehmen auch Individuen adressiert. Hier seien die Förderung und Vereinfachung der Finanzierung über Mikrokredite wesentlich, um für Gruppen, die kaum Chancen am Arbeitsmarkt haben oder sich in prekären Verhältnissen befinden, dauerhafte und krisensichere Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen (Committee on Employment and Social Affairs 2012, 6).¹¹

Neben der Vermarktlichung der Finanzierungsprozesse wird von der Europäischen Kommission die Einführung neuer Managementtools propagiert. Außer Benchmarks und Indizes sollen Kontrollmechanismen die erfolgreiche Implementierung der Reformbestrebungen auf individueller, staatlicher und europäischer Ebene sicherstellen. Zum Beispiel sollen weniger erfolgreiche Schüler/innen frühestmöglich entdeckt und gefördert werden. Weiters sollen Mittel der Arbeitsmarktförderung selektiver, sprich treffender für spezifische Gruppen eingesetzt werden (European Commission 2013c, European Commission 2013g). Sogenannte »*good*« oder »*best practices*« sollen die Mitgliedsstaaten anleiten, evidenzbasierte Reformen verbreitet werden und Experimente helfen, die Streu vom Weizen bei Projekten zu trennen (European Commission 2013h, European Commission 2013i, European Commission 2013j). Die Kontrollmechanismen sollen die Mitgliedsstaaten unterstützen, ihre Reformprozesse selbst zu adjustieren. Indikatoren und Orientierungswerte dienen zugleich dem Monitoring durch die Europäische Kommission, die somit die Mitgliedsstaaten einfacher vergleichen und die Zielerreichung der einzelnen Staaten bewerten kann (European Commission 2013b).

Der Ausbau der sozialen Indikatoren trage dazu bei, die bestehenden makroökonomischen Indikatoren in Europa zu ergänzen und soziale Probleme wieder verstärkt in die politische Diskussion einzubringen. Der sozialen Dimension der Europäischen Union werde somit gegenüber der Wirtschafts- und Währungsunion wieder eine gleichwertigere Rolle zuerkannt, die während der Wirtschaftskrise in den Hintergrund gedrängt worden sei (de la Porte/Heins 2015). Gleichzeitig könne diese Strategie dazu führen, dass die Entscheidungen im Sozialbereich primär von der Europäischen

10 Ohne zusätzliche Erweiterung der staatlichen Sozialausgaben würden die Aufwendungen an den privaten Markt übergeben, zudem würde das Risiko an die Anleihekäufer/innen weitergegeben. Natürlich stellt sich die Frage, welche sozialen Dienste so ausgelagert werden und wie sich dies auf die Erbringung der Leistung auswirkt.

11 Englischer Originalwortlaut: » (...) access to microfinance for vulnerable groups and those furthest away from the labour market are essential elements in the context of social investment, in that they allow the creation of new sustainable jobs, often persisting changes in the economic cycle.«

Kommission getroffen werden und weiterhin unter der Wertigkeit der wirtschaftspolitischen Ziele bleiben.

3.3 Erhöhte Ausgaben für Sozialinvestition

New Public Management ist vor allem mit »Effizienz«- und »Effektivitätssteigerung« beschäftigt, um die Sozialausgaben zumindest nicht mehr ansteigen zu lassen. Gleichzeitig geht es darum, dass die Sozialinvestitionsprogramme, die erst über längere Zeiträume Nutzen bringen, finanziert werden sollen, dies aber nicht den engen finanziellen Rahmen der gegenwärtigen Wirtschafts- und Währungspolitik sprengen sollte (Hemerijck 2012). Was konsequenterweise dazu führt, dass Einsparungen in anderen Bereichen erforderlich wären, da die Mehrausgaben durch Sozialinvestitionen die staatlichen Ausgaben nicht erhöhen dürfen.

Im Allgemeinen sind Investitionen in Bereichen wie Bildung und sozialen Diensten für Kinder, Ausbildung, Gesundheit, Pflege, Rehabilitation und Aktivierung vorgesehen (European Commission 2013h, European Commission 2013i, European Commission 2013c, European Commission 2013g, European Commission 2013e). Weiters herrscht ein genereller Konsens, dass es sich dabei um universelle, also für alle zugängliche Leistungen mit einer hohen Qualität handeln soll (European Commission 2013i, European Commission 2013h, European Commission 2013c). Leistungen, die eine soziale Mindestsicherung etablieren, sollen leichter zugänglich sein und eine höhere Inanspruchnahme erreichen.

Trotz der schon erwähnten »Effizienz«- und Effektivitätssteigerung« durch neue Managementstrategien und Technologien sind Mehrausgaben zu erwarten. Um diese zu begrenzen, sollen u. a. »(d)ie Grundsätze der Universalität und der Selektivität (...) in intelligenter Weise angewandt werden« (Europäische Kommission 2013, 10). Im Bereich der Kinderbetreuung sollten benachteiligte Gruppen zielgerichtet unterstützt werden, für Mindestsicherungsbezieher/innen sollten eher bedarfsgeprüfte und befristete als universelle Leistungen gewährt werden (Europäische Kommission 2013, European Commission 2013g).

Weiters sollen die Leistungsgrenzen optimiert werden, um simultan Armutsreduktion, Arbeitsanreiz und Budgetentlastung zu erreichen und in Zeiten schwacher Konjunktur den privaten Konsum nicht weiter zu reduzieren. Entscheidend ist, dass sich Erwerbsarbeit auf jeden Fall auszahlen soll und die Leistungen an Individuen und Haushalte daraufhin abgestimmt werden (European Commission 2013g, European Commission 2013c). Grundsätzlich wird für arbeitsfähige Arbeitslose die normalerweise propagierte Armutsgefährdungsgrenze von 60 Prozent des Median-Einkommens auf Haushaltsebene für ein Mindestleistungslimit als zu hoch angesehen, da bei einer solchen Höhe von negativen Effekten auf die Arbeitssuche auszugehen ist. Hingegen seien Leistungen unter der 40-Prozent-Grenze viel zu niedrig und führten zu extremer Armut. Darüberhinaus sollen Leistungen bei einem Arbeitsantritt nicht unbedingt sofort wegfallen, sondern langsam auslaufen sowie niedrige Löhne durch eine geringere Steuerbelastung und Lohnergänzungsleistungen aufgestockt werden (European Commission 2013g). Arbeitslosenversicherungssysteme sollen generell mehr auf einkom-

mensschwächere Menschen ausgerichtet werden und zudem bei einer höheren Arbeitslosigkeit längere Bezugszeiten ermöglichen (European Commission 2013f).

Solche Adaptierungen reichen noch nicht aus, um die erhöhten Ausgaben für soziale Dienste zu finanzieren. Es wurde nämlich insbesondere in den Kerndokumenten zum Sozialinvestitionspaket ein zentrales Themenfeld ausgelassen, das in den vergangenen Jahrzehnten zum wesentlichen Kostenfaktor in allen sozialen Sicherungssystemen erklärt wurde: die Pensionen. Es gibt zwar ein Weißbuch zu Pensionen von der Europäischen Kommission (European Commission 2012), es wurde aber nicht im Rahmen des Sozialinvestitionspakets veröffentlicht (Europäische Kommission 2013). Nicht nur der Eintritt in die Pension soll erst in einem höheren Alter erfolgen, Teile der Altersabsicherung, v. a. für die sogenannten Mittelklassen, sollen in Zukunft von privaten Sicherungssystemen und nicht mehr von öffentlichen Systemen getragen werden.

Die Verlängerung der gesunden Lebensarbeitszeit ist für die Kommission ein wesentlicher Faktor für eine erhöhte Arbeitsproduktivität. Soziale Ungleichheiten sollten reduziert werden, weil diese neben dem »Verlust von Humanpotenzial« zu einem »erheblichen potenziellen Verlust für die Wirtschaft führen«¹² (European Commission 2013h, 17). Maßgebliches Ziel der Reformen ist – neben der Verlängerung der Lebensarbeitszeit – die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung. Mit einem Mix aus Leistungsadaptierungen, sozialen Diensten und steuerlichen Änderungen sollen Frauen vermehrt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Migranten/innen sollen desgleichen verstärkt arbeiten. Im Allgemeinen sollen alle Nicht-Erwerbstätigen, aber *-fähigen*, die Sozialleistungen beziehen, von einer Servicestelle betreut werden, welche den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt forciert (European Commission 2013b, European Commission 2013c, European Commission 2013g).

Die Expansion der sozialen Dienstleistungen soll Frauen den Eintritt in den Arbeitsmarkt ermöglichen, weil diese Gruppe dann weniger familiäre Betreuungsleistungen erbringen müsste. Dadurch sollen bisher im familiären Bereich erbrachte Leistungen in einen volkswirtschaftlich anerkannten Sektor umgewandelt werden, was ökonomisches Wachstum stärkt und die Produktivität in diesem Bereich ansteigen ließe. Dieser wirtschaftliche Zuwachs könnte zumindest teilweise die mit einem Ausbau von sozialen Dienstleistungen einhergehenden Kosten kompensieren (European Commission 2013i), so die Logik der Sozialinvestitionsperspektive.

Nicht immer sind die Passagen eindeutig einer Privatisierung oder Solidarisierung von Risiken zuordenbar. So werden Selektivität bzw. Bedarfsorientierung und Universalität im selben Satz erwähnt, es werden existenzsichernde Mindestgehälter, Mindestsicherungsleistungen, Arbeitsplatzqualität in Zusammenhang mit angespannten Budgets, dem »Arbeit-soll-sich-lohnen«-Anspruch und dem Ausbau von sozialen Dienstleistungen genannt. In der Formulierung der Zielsetzungen werden Ambiguitäten sichtbar, welche in der Umsetzung nicht immer gelöst werden können.

12 Englischer Originalwortlaut: »(H)ealth inequalities represent not only a waste of human potential, but also a huge potential economic loss.«

4. »Nachhaltigkeit und Zweckmäßigkeit«

In den Kommissionsdokumenten wird als Mantra stets die Erreichung einer »Zweckmäßigkeit und Nachhaltigkeit«¹³ (Europäische Kommission 2013, 10) in der Sozialpolitik platziert. Gegenwärtig, so die Argumentation, setzen soziodemografische und wirtschaftliche Entwicklungen den Mitgliedsstaaten zu. In diesem Sinne soll mit einem Mix aus neuen administrativen Mitteln, durch die Umleitung von Ressourcen zu sozialen Diensten und die Re-Regulierung des Verhalten von Individuen, Mitgliedsstaaten und europäischer Ebene gleichermaßen adaptiert werden. Disziplin und Sparsamkeit würden so zentral, da ansonsten ein sozialer und wirtschaftlicher Abstieg zu erwarten wäre, der schlussendlich sogar zum Untergang Europas führen könnte, so eine auf die Spitze getriebene Interpretation des Sozialinvestitionspakets. »Zweckmäßigkeit und Nachhaltigkeit« können in diesem Zusammenhang als zentrale Begriffe des Deutungsrahmens für einen neoliberalen Paradigmenwechsel gesehen werden. Sie sollen sämtliche sozialpolitische Einschnitte rechtfertigen.

Die allgegenwärtige Krisenmetapher lässt einen tiefen Eingriff in bestehende Mechanismen der sozialen Sicherung unabwendbar erscheinen. Trotzdem führen die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht zu einem totalen Rückbau der Sozialausgaben. Klassische keynesianische Strategien werden adaptiert, wie etwa die Anpassung der Arbeitslosenversicherungsdauer an Wirtschaftszyklen oder die Schaffung von Arbeitsplätzen durch den Ausbau von sozialen Diensten. Im Gegenzug werden manche Risiken auf Individuen abgewälzt und/oder Finanzierungsstrategien und die Bereitstellung von (Dienst-) Leistungen dem privaten Sektor übergeben.

Eine immanente Zweideutigkeit in den Dokumenten ermöglicht keine klare Zuordnung des Sozialinvestitionspakets als neoliberal. Es möchte einen gewissen Grad an sozialer Absicherung erhalten, Mindeststandards setzen – gleichzeitig werden Erwerbstätigkeit immer als Ziel gesehen und bedarfsorientierte (Dienst-) Leistungen ständig propagiert. Auf der einen Seite werden so Risiken privatisiert und die Bevölkerung verstärkt dem Arbeitsmarkt unterworfen, auf der anderen Seite werden eben Beschäftigungsmöglichkeiten (und gleichzeitig ein neuer Markt) geschaffen und die Chancengleichheit verstärkt.

Chancengleichheit ist ein weiteres Kriterium, das mit Neoliberalismus in Verbindung gesetzt werden kann. Neoliberalismus fordert eine Chancengleichheit ohne weitergehende Umverteilung im Gegensatz zur Sozialdemokratie, die zwischen gesellschaftlichen Gruppen neben einer Chancen- auch eine Ergebnisgleichheit als notwendig erachtet (Plant 2010). Ob nur durch Chancengleichheit soziale Ungleichheit abgebaut werden kann, wird bezweifelt (Atkinson 2015). Auch ein Befürworter der Sozialinvestmentperspektive betrachtet die Beschränkung auf Chancengleichheit als merkliche Einengung des Handlungsspielraums für gesellschaftliche Umverteilung über Generationen hinweg (Kvist 2015). Insbesondere da Chancengleichheit für Kinder davon abhängt, ob die Eltern diese unterstützen können, was von den familiären

13 In den englischsprachigen Dokumenten: »adequate« und »sustainable«.

Ressourcen abhängt. Größere bestehende gesellschaftliche Ungleichheiten lassen generell nur eingeschränkt Bildungseinrichtungen eine ausgleichende Funktion zustandebringen. Gleichfalls mangelt es Mitgliedsstaaten mit großen ökonomischen Schwierigkeiten und engen fiskalischen Vorgaben in allen Bereichen an Mitteln; inwieweit sie also Budgets für Sozialinvestitionen lukrieren können, bleibt mehr als fraglich.

Geht es um das enge fiskalische Korsett und die unterschiedlichen Ressourcen von Individuen, könnte eine Veränderung der politischen Vorgaben hinsichtlich der gesellschaftlichen Teilhabe und der individuellen Autonomie erfolgen. Inwieweit andere Prinzipien, wie etwa Solidarität und Wohlfahrt, in den Hintergrund rücken und Individuen immer mehr dazu angehalten werden, das eigene »Humankapital« zu stärken, ist meines Erachtens eine wesentliche Fragestellung, die es noch zu beantworten gilt.

Angesichts dieser Rationalität der Weiterentwicklung der Subjektivität in eine neue Form des Sich-Selbst-Regierens stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln dieses *self governing* erreicht werden soll. Mit unterschiedlichen Techniken sollen Individuen und Mitgliedsländer dazu angehalten werden, die vorhandenen Mittel »effizient und effektiv« zu nutzen. Die Handlungsanleitungen lassen durchwegs die Möglichkeit der Disziplinierung und strikten Kontrolle von Individuen und Mitgliedsstaaten zu, um ein konformes Verhalten zu generieren, wenn es sich abzeichnet, dass eine sanfte Form der Anleitung nicht erfolgreich ist.

Solche umfassenden sozialpolitischen Veränderungen bedürfen meines Erachtens einer tiefer gehenden politischen Auseinandersetzung. Man findet zwar die Begrifflichkeiten in österreichischen Dokumenten, die an die Europäische Kommission gerichtet sind, aber keine weitreichende gesellschaftliche Auseinandersetzung über die veränderte Zielausrichtung. Es scheint sich eine administrative, sozial-technische Diskussion zu entwickeln, die von der öffentlichen, gesellschaftspolitischen Debatte abweicht.

Literatur

- Ascoli, Ugo (2012) *Comment on Anton Hemerijck/1. Retrenchment Policies and the Deficit of Social Europe*. In: Sociologica, Nr. 1, verfügbar unter: <http://www.sociologica.mulino.it/journal/issue/index/Issue/Journal:ISSUE:16,10.10.2015>.
- Atkinson, Anthony B. (2015) *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge, Massachusetts.
- Barbier, Jean-Claude (2012) *Comment on Anton Hemerijck/2. Social Investment, a Problematic Concept with an Ambiguous Past*. In: Sociologica, Nr. 1, verfügbar unter: <http://www.sociologica.mulino.it/journal/issue/index/Issue/Journal:ISSUE:16,10.10.2015>.
- Beckfield, Jason (2012) *Comment on Anton Hemerijck/3. More Europe, Not Less: Reversing the Long, Slow Decline of the European Social Model*. In: Sociologica, Nr. 1, verfügbar unter: <http://www.sociologica.mulino.it/journal/issue/index/Issue/Journal:ISSUE:16,10.10.2015>.
- Block, Fred L./ Somers, Margaret R. (2014) *The Power of Market Fundamentalism: Karl Polanyi's Critique*. Cambridge, Massachusetts/ London.
- Blyth, Mark (2013) *Austerity. The History of a Dangerous Idea*. Oxford/New York.

- Bothfeld, Silke/Rouault, Sophie (2015) Families Facing the Crisis: *Is Social Investment a Sustainable Social Policy Strategy?* In: Social Politics: International Studies in Gender, State & Society, Nr. 1, 60–85.
- Brown, Wendy (2015) *Undoing the Demos. Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York.
- Buxbaum, Adi (Hg.) (2014) *Perspektiven für sozialen Fortschritt. Sozialinvestitionen haben eine mehrfache Dividende*. Sozialpolitik in Diskussion. Arbeiterkammer Wien. Wien.
- Cahill, Damien (2014) *The End Of Laissez-Faire? On the Durability of Embedded Neoliberalism*. Cheltenham/Northampton.
- Cantillon, Bea (2011) *The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era*. In: Journal of European Social Policy, Nr. 5, 432–449.
- Cantillon, Bea/ Van Lancker, Wim (2013) *Three Shortcomings of the Social Investment Perspective*. In: Social Policy and Society, Nr. 4, 553–564.
- Clarke, John (2007) *Creating Citizen-Consumers*. London.
- Clarke, John/Newman, Janet (1997) *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London/Thousand Oaks/ New York.
- Commission, Communication from the (2013) *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014–2020*. Brussels, European Commission. COM(2013) 83 final.
- Committee on Employment and Social Affairs (2012) *European Parliament Resolution of 20 November 2012 on Social Investment Pact – as a Response to the Crisis*. Strasbourg.
- de la Porte, Caroline/ Heins, Elke (2015) *A New Era of European Integration? Governance of Labour Market and Social Policy Since the Sovereign Debt Crisis*. In: Comparative European Politics, Nr. 1, 8–28.
- Dean, Mitchell (1998) *Administering Asceticism. Reworking the Ethical Life of the Unemployed Citizen*. In: Dean, Mitchell/Hindess, Barry (eds.) *Governing Australia. Studies in Contemporary Rationalities of Government*. Cambridge/New York/Melbourne, 87–107.
- Dean, Hartley (2003) *The Third Way and Social Welfare: The Myth of Post-emotionalism*. In: Social Policy & Administration, Nr. 7, 695–708.
- Deeming, Christopher/Smyth, Paul (2015) *Social Investment after Neoliberalism: Policy Paradigms and Political Platforms*. In: Journal of Social Policy, Nr. 2, 297–318.
- DG Employment Social Affairs and Inclusion (2014) *Policy Roadmap for the 2014 Implementation of the Social Investment Package*. Brussels.
- Ellison, Marion/ Fenger, Menno (2013a) *Introduction: 'New' Welfare in Practice: Trends, Challenges and Dilemmas*. In: Social Policy and Society, Nr. 4, 547–552.
- Ellison, Marion/ Fenger, Menno (2013b) *Social Investment, Protection and Inequality within the New Economy and Politics of Welfare in Europe*. In: Social Policy and Society, Nr. 4, 611–624.
- Esping-Andersen, Gøsta (2002) *Towards the Good Society, Once Again?* In: Esping-Andersen, Gøsta et al. (eds.) *Why We Need a New Welfare State*. Oxford/New York, 1– 25.
- Europäische Kommission (2013) *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014–2020*. Brüssel.
- Europäisches Parlament (2012) *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. November 2012 zu einem Pakt für soziale Investitionen als Reaktion auf die Krise*. Straßburg.
- European Commission (2008) *Commission Recommendation of 3 October 2008 on the Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market*. Brussels.
- European Commission (2010) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions. An Agenda for New Skills and Jobs: A European Contribution Towards Full Employment*. Strasbourg.
- European Commission (2012) *White Paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*. Brussels.
- European Commission (2013a) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union*. Brussels.

- European Commission (2013b) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014–2020*. Brussels.
- European Commission (2013c) *Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage*. Brussels.
- European Commission (2013d) *Social Investment Package Commission Staff Working Document: 3rd Biennial Report on Social Services of General Interest*. Brussels.
- European Commission (2013e) *Social Investment Package Commission Staff Working Document: Confronting Homelessness in the European Union*. Brussels.
- European Commission (2013f) *Social Investment Package Commission Staff Working Document: Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*. Brussels.
- European Commission (2013g) *Social Investment Package Commission Staff Working Document: Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a Social Investment Approach*. Brussels.
- European Commission (2013h) *Social Investment Package Commission Staff Working Document: Investing in Health*. Brussels.
- European Commission (2013i) *Social Investment Package Commission Staff Working Document: Long-term Care in Ageing Societies – Challenges and Policy Options*. Brussels.
- European Commission (2013j) *Social Investment Package Commission Staff Working Document: Social Investment through the European Social Fund*. Brussels.
- European Commission (2013k) *Social Investment Package Commission Staff Working Document: Social Investment through the European Social Fund*. Brussels.
- Farnsworth, Kevin/ Irving, Zöe (2013) *Fiscal Crisis, Financial Crisis, and the Great Recession*. In: Greve, Bent (ed.) *The Routledge Handbook of the Welfare State*. Milton/New York, 307–318.
- Fink, Marcel (2015) *ESPN Thematic Report on Social Investment in Austria*. Brussels.
- Fitzpatrick, Tony (2011) *Welfare Theory. An Introduction to the Theoretical Debates in Social Policy*. Houndmills/New York.
- Giddens, Anthony (1998) *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge.
- Hacker, Jacob S. (2004) *Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States*. In: *American Political Science Review*, Nr. 2, 243–260.
- Hale, Sarah et al. (eds.) (2004) *The Third Way and Beyond: Criticisms, Futures and Alternatives*. Manchester.
- Harvey, David (2010) *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford/ New York.
- Hemerijck, Anton (2012) *When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet*. In: *Sociologica*, Nr. 1, verfügbar unter: <http://www.sociologica.mulino.it/journal/issue/index/Issue/Journal:ISSUE:16>, 10. 10. 2015.
- Hemerijck, Anton (2013) *Changing Welfare States*. Oxford/ New York.
- Hemerijck, Anton C./ Vandenbroucke, Frank (2012) *Social Investment and the Euro Crisis: The Necessity of a Unifying Social Policy Concept*. In: *Intereconomics/Review of European Economic Policy*, Nr. 4, 200–206.
- Hood, Christopher (1991) *A Public Management for all Seasons?* In: *Public Administration*, Nr. 1, 3–19.
- Jenson, Jane (2009) *Redesigning Citizenship Regimes after Neoliberalism. Moving Towards Social Investment*. In: Morel, Nathalie et al. (eds.) *What Future for Social Investment?* Research Report. Stockholm, 27–44.
- Jepsen, Maria/ Serrano Pascual, Amparo (2005) *The European Social Model: an Exercise in Deconstruction*. In: *Journal of European Social Policy*, Nr. 3, 231–245.
- Jessop, Bob (1999) *The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination*. In: *Social Policy & Administration*, Nr. 4, 348–359.
- King, Desmond S. (1999) *In the Name of Liberalism: Illiberal Social Policy in the USA and Britain*. Oxford/ New York.
- Kvist, Jon (2015) *A Framework for Social Investment Strategies: Integrating Generational, Life Course and Gender Perspectives in the EU Social Investment Strategy*. In: *Comparative European Politics*, Nr. 1, 131–149.

- Mayring, Philipp (2000) *Qualitative Content Analysis*. In: Forum Qualitative Sozialforschung/ Forum: Qualitative Social Research, Nr. 2, verfügbar unter: <http://www.sociologica.mulino.it/journal/issue/index/Issue/Journal:ISSUE:16>, 10. 10. 2015.
- Morel, Nathalie et al. (2012a) *Beyond the Welfare State as We Knew it?* In: Morel, Nathalie et al. (eds.) *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*. Bristol, 1–31.
- Morel, Nathalie et al. (2012b) *Social Investment: a Paradigm in Search of a New Economic Model and Political Mobilisation*. In: Morel, Nathalie et al. (eds.) *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*. Bristol, 353–376.
- Nolan, Brian (2013) *What Use is »Social Investment«?* In: *Journal of European Social Policy*, Nr. 5, 459–468.
- Obinger, Herbert et al. (2013) *Policy Diffusion and Policy Transfer in Comparative Welfare State Research*. In: *Social Policy & Administration*, Nr. 1, 111–129.
- Palier, Bruno et al. (2011) *The EU Needs a Social Investment Pact*. Opinion Paper, Nr. 5, Series, OSE Paper.
- Peck, Jamie (2010) *Construction of Neoliberal Reason*. Oxford/New York.
- Peck, Jamie (2013) *Explaining (with) Neoliberalism*. In: *Territory, Politics, Governance*, Nr. 2, 132–157.
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge.
- Pintelon, Olivier et al. (2013) *The Social Stratification of Social Risks: The Relevance of Class for Social Investment Strategies*. In: *Journal of European Social Policy*, Nr. 1, 52– 67.
- Plant, Raymond (2010) *The Neo-liberal State*. Oxford/New York.
- Rigney, Daniel (2010) *The Matthew Effect. How Advantage Begets Further Advantage*. New York.
- Saraceno, Chiara (2015) *A Critical Look to the Social Investment Approach from a Gender Perspective*. In: *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, Nr. 2, 257–269.
- Schmidt, Vivien A./Thatcher, Mark (2013) *Theorizing Ideational Continuity: The Resilience of Neo-liberal Ideas in Europe*. In: Schmidt, Vivien A./Thatcher, Mark (eds.) *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*. Cambridge/New York, 1–52.
- Schreier, Margrit (2012) *Qualitative Content Analysis in Practice*. London.
- Schreier, Margrit (2014) *Qualitative Content Analysis*. In: Flick, Uwe (ed.) *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. London, 170–184.
- Soss, Joe et al. (2011) *Disciplining the Poor: Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race*. Chicago.
- Sozialministerium (2014) *National Social Report Austria 2014*. Vienna.
- Van Kersbergen, Kees/Hemerijck, Anton (2012) *Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State*. In: *Journal of Social Policy*, Nr. 3, 475–492.
- Vandenbroucke, Frank et al. (2013) *The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum*. In: Marx, Ive/Nelson, Kenneth (eds.) *Minimum Income in Flux*. Basingstoke/New York, 271–317.
- Vandenbroucke, Frank/Vleminckx, Koen (2011) *Disappointing Poverty Trends: Is the Social Investment State to Blame?* In: *Journal of European Social Policy*, Nr. 5, 450–471.

Internetadressen

- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=de>, 10. 10. 2015.
- http://www.sozialministerium.at/site/Soziales/EU_Internationales/Soziale_Angelegenheiten/Sozialinvestitionen, 10. 11. 2015.

Kontakt:
bettina.leibetseder@jku.at